

# Menghadirkan Kepentingan Perempuan dalam Representasi Politik di Indonesia

DIRGA ARDIANSA\*

Departemen Ilmu Politik, FISIP, Universitas Indonesia  
FISIP Gedung B Lantai 2, Kampus UI Depok, 16424  
Indonesia  
E-mail: d.ardiansa@gmail.com

## ABSTRAK

Tulisan ini mencoba merespons tiga diskursus utama perkembangan studi representasi politik belakangan ini. Pertama, representasi politik tidak akan menghadirkan representasi kepentingan dan identitas secara sempurna, hanya separuh atau sebagian sehingga representasi adalah tentang klaim semata bukan sebuah fakta representasi. Kedua, representasi politik yang demokratis terjadi jika mereka yang kepentingannya dipengaruhi atau tersentuh oleh sebuah keputusan mempunyai kapasitas untuk (terlibat) memengaruhi pembuatan keputusan tersebut. Ketiga, representasi politik dapat dihasilkan dari proses elektoral (pemilu) dan non-elektoral. Proses elektoral menghasilkan representasi politik formal pada ranah jabatan eksekutif dan legislatif di parlemen. Dalam proses non-elektoral representasi politik hadir dalam bentuk gerakan politik oleh kelompok, serikat, komunitas, atau organisasi masyarakat sipil. Dalam konteks praktik representasi politik di Indonesia dan kaitannya dengan isu representasi politik perempuan, tulisan ini melihat praktik representasi politik perempuan di Indonesia dalam ketiga diskursus tersebut, serta menawarkan gagasan dan rekomendasi bagi upaya meningkatkan angka representasi perempuan juga bagi upaya menghadirkan kepentingan perempuan.

Kata kunci: kepentingan, perempuan, representasi politik

## ABSTRACT

This paper attempts to respond to three major discourse of political representation. First, that the political representation will not bring the representation of interests, classes, and identities completely, only half or partially. Representation is not a mere claim on representations facts. Second, that the democratic political representation happens if those whose interests are affected or touched by a decision have the capacity to (engage) influence the decision-making. Third, that the political representation can be generated from the electoral process (the election) and non-electoral. The electoral process would produce a formal political representation in the realm of the executive and legislative positions in parliament. In the process of non-electoral political representation comes in the form of a political movement by groups, unions, community, or civil society organizations. In the context of the practice of political representation in Indonesia and its relation to the issue of women's political representation, this paper viewed the practice of female political representation in Indonesia in the third discourse, as well as offer ideas and recommendations for the efforts to improve the representation of women.

Keywords: interest, women, political representation

DOI: <https://doi.org/10.7454/jp.v2i1.82>

\*Penulis adalah Dosen Departemen Ilmu Politik FISIP UI.

## PENDAHULUAN

Dalam studinya, Nuri Soeseno (2013) melakukan pendalaman atas perkembangan literatur teori representasi politik kontemporer dan pada bagian akhir bukunya ada beberapa hal menarik terkait konsep dan teori representasi politik. Setidaknya ada 3 (tiga) hal yang dapat dijadikan titik tolak diskursus representasi politik yang mendasari tulisan ini dalam menganalisis permasalahan lebih jauh dengan mengangkat praktik representasi politik di Indonesia, khususnya representasi perempuan, sekaligus merumuskan beberapa rekomendasi yang dijadikan pijakan untuk memperbaiki tingkat representasi perempuan tersebut.

Diskursus pertama adalah bahwa representasi politik tidak akan menghadirkan representasi kepentingan dan identitas secara sempurna, hanya separuh atau sebagian. Sebagai konsekuensinya, representasi bisa saja hanya tentang klaim semata bukan sebuah fakta representasi. Dalam representasi politik formal, pemilu dianggap sebagai sarana untuk ‘menghadirkan’ rakyat. Menggunakan asumsi populasi dan sampel dalam memaknai representasi maka pemilu dianggap sebagai suatu bentuk ‘menghadirkan’ populasi (kerangka populasi adalah seluruh rakyat yang telah memenuhi syarat) untuk memberikan pilihan politik memilih di antara mereka sendiri dan untuk membentuk sampel (wakil rakyat) yang representatif dan mencerminkan populasinya. Pun ketika populasi yang hadir tidak seratus persen dilihat dari sebaran pemilih yang menggunakan hak pilihnya, hasilnya tetap bisa dikatakan representatif. Akan tetapi, masalah representasi politik adalah di bagian kerangka sampel, terkait pilihan yang tersedia, yakni partai politik atau calon wakil rakyat yang ada apakah sudah representatif atau belum. Artinya, proses pemilu adalah proses yang representatif ‘menghadirkan’ populasi (seluruh rakyat yang memenuhi syarat memilih), akan tetapi pemilu tetap bermasalah dalam menghasilkan representasi politik yang sempurna. Hal tersebut terjadi karena ada dua hal: yaitu pada mekanisme memilih tidak dapat dipastikan berasosiasinya identitas dan kepentingan pemilih terhadap calon wakil yang dipilihnya; kemudian pilihan yang tersedia, baik partai politik dan kandidat wakil rakyat, adalah pilihan terbatas yang tidak representatif. Untuk itu segala upaya

mewujudkan berbagai pilihan identitas dan kepentingan yang beragam (partai politik dan calon wakil rakyat) untuk hadir dalam politik elektoral sebaiknya tidak dihalangi, dihambat, atau dibatasi. Dalam kerangka meminimalkan bias antara proses pemilu dengan hasil pemilu yang akan selalu menghadirkan *under-representation* secara identitas dan kepentingan, maka salah satunya dibutuhkan *affirmative action* untuk memberikan akses pada ‘proses memilih pilihan yang lebih representatif’ ataupun pada ‘hasil untuk lebih dekat pada kondisi yang representatif’.

Bagian pertama tulisan ini akan membahas diskursus pertama dengan mendalami pengalaman *affirmative action* di Indonesia yang diterapkan sejak pemilu 2004 hingga pemilu 2014 (Lihat juga Marwah 2016 untuk Pilkada Serentak 2015 di Jawa Tengah). Pembahasan difokuskan pada upaya-upaya dan strategi dalam meningkatkan angka representasi perempuan di parlemen. Dalam kerangka meminimalisasi ketimpangan identitas dan kepentingan dari hasil pemilu dalam pengalaman politik perempuan.

Selanjutnya, diskursus kedua adalah bahwa representasi politik yang demokratis terjadi jika mereka yang kepentingannya dipengaruhi atau tersentuh oleh sebuah keputusan mempunyai kapasitas untuk (terlibat) memengaruhi pembuatan keputusan tersebut. Kapasitas memengaruhi keputusan dimaknai sebagai hadirnya keterlibatan atau partisipasi politik dari kelompok yang tersentuh dengan keputusan yang akan dihasilkan. Artinya, proses menghadirkan kepentingan adalah sesuatu yang bersifat longitudinal atau harus berkali-kali diupayakan hadir pada ruang politik yang ada, baik pada fase pemilu dan fase sesudah pemilu ketika wakil rakyat terpilih berada di parlemen.

Terkait dengan menghadirkan kepentingan pada fase pemilu, seperti sempat disebutkan di atas bahwa pemilu adalah sarana menghasilkan representasi politik yang mencakup hadirnya kepentingan dan identitas. Oleh karena itu, sebelum melakukan pilihan politik harus terlebih dahulu merumuskan tentang kepentingan apa yang disepakati dan hendak diwujudkan. Realitanya pada fase ini kepentingan dihadirkan dalam pilihan-pilihan yang terbatas dan yang tertuang dalam

platform dan program partai politik, calon wakil rakyat, atau kandidat. Artinya, kepentingan dirumuskan berdasarkan pemaknaan elite secara *top-down* di mana para elite partai politik dan kandidat yang memberikan pilihan-pilihan kepentingan yang ditawarkan dalam platform, visi misi, dan program. Perumusan itu tidak hadir dari proses agregasi kepentingan yang *bottom up* berasal dari rakyat dan kepentingan tersebut dirumuskan bersama kemudian dituntutkan kepada partai politik, calon wakil rakyat, atau kandidat.

Sebuah perumusan dokumen kepentingan dan tuntutan sebagai pengikat diperlukan ketika membangun keterhubungan antara fase pemilu dengan fase sesudah wakil rakyat terpilih di parlemen untuk menjalankan fungsinya yakni legislasi, penganggaran, dan pengawasan. Dalam proses agregasi kepentingan pemilih menjadi suatu tuntutan yang terdokumentasi membutuhkan aktor representasi politik non-elektoral, yang bukan hanya berperan mengagregasi kepentingan pada masa pemilu tetapi juga menghadirkan kembali kepentingan pada masa setelah pemilu, suatu bentuk antisipasi dan pengawasan terhadap aktor representasi politik elektoral (anggota legislatif dan partai politik) yang mangkir dari agenda tuntutan yang telah dirumuskan. Dari poin kedua diskursus representasi politik, bagian kedua tulisan ini hendak melihat bagaimana kepentingan perempuan dihadirkan dalam proses politik di parlemen melalui pembahasan regulasi dan perundangan. Selain itu, tulisan ini ingin menjelaskan bagaimana momen pemilu menjadi perantara/jembatan mengagregasi kepentingan pada masa sebelum pemilu dan mewujudkan kepentingan pada masa setelah pemilu. Bagian ini akan mengelaborasi strategi bahwa pemilu adalah sarana mengagregasi, merumuskan, dan mendorong diakomodirnya kepentingan politik (perempuan).

Kemudian, diskursus ketiga berbicara tentang representasi politik elektoral dan non-elektoral. Proses elektoral menghasilkan representasi politik formal pada ranah jabatan eksekutif di pemerintahan dan legislatif di parlemen. Sedangkan, dalam proses non-elektoral, representasi politik hadir dalam bentuk pengorganisasian gerakan politik oleh kelompok, serikat, komunitas, atau organisasi masyarakat sipil.

Tidak bisa dipungkiri bahwa konsep representasi politik digunakan dalam konteks masyarakat politik yang luas agar demokrasi dapat berjalan. Tetapi, banyak kritik terhadap representasi politik formal melalui pemilu, termasuk mitos-mitos antara lain, representasi politik adalah upaya menghadirkan yang tidak hadir, representasi adalah hubungan langsung antara yang mewakili dan diwakili, para wakil harus dipilih, dan representasi adalah menyangkut akuntabilitas, responsivitas dan kriteria kebaikan lainnya. Semua hal tersebut bisa diperdebatkan dan digugurkan. Tulisan ini tidak hendak menggugat berbagai asumsi representasi politik, tetapi melihat bahwa representasi politik adalah suatu bentuk hubungan yang bisa bersifat antagonistik. Hubungan yang antagonistik artinya tidak selalu wakil dan terwakil dalam irama dan posisi yang sama, tetapi juga bisa menjadi 'kita' dan 'mereka' atau pun 'kawan' atau 'lawan'. Artinya, hubungan yang terbentuk bersifat dinamis mengacu pada kepentingan yang menjadi pusat diskursus untuk mendefinisikan bentuk hubungan di antara mereka.

Tak menutup kemungkinan bahwa kepentingan politik yang disepakati kemudian dibajak atau diabaikan oleh wakil. Ketika itu terjadi, maka klaim representasi politik bisa hadir dari mana saja (klaim representasi politik non-elektoral) untuk menghadirkan kembali kepentingan, kemudian memaksa dan menuntut komitmen terhadap kepentingan, yang pada akhirnya membentuk hubungan yang bersifat antagonistik. Di tengah kontestasi kepentingan antarpolitical di parlemen, dinamika hubungan antara gerakan politik dengan representasi politik formal bisa saja berubah. Identifikasi 'kita' bisa saja dengan cara memasukkan partai politik yang satu posisi kepentingan, dalam langkah yang sama dengan gerakan politik non-elektoral berhadapan dengan 'mereka' yang diidentifikasi sebagai kekuatan partai politik lain yang berseberangan. Oleh karena itu, melihat hubungan wakil dan terwakil, memiliki dua dimensi relasi, yaitu yang bersifat relasi individu antara pemilih dan wakil rakyatnya dan yang bersifat agregatif antara warga masyarakat dengan partai politik. Dari poin ketiga diskursus representasi politik di atas, bagian ketiga tulisan ini akan melihat peran strategis

aktor representasi politik non-elektoral dalam mendorong kepentingan politik perempuan.

## METODE PENELITIAN

Tulisan ini dibagi menjadi dua bagian. Bagian pertama mengulas analisis secara kuantitatif dalam memotret angka keterwakilan perempuan berdasarkan *series data* hasil pemilu yang meliputi data pencalonan, data perolehan suara, dan data perolehan kursi baik calon anggota legislatif (selanjutnya disebut caleg) maupun partai politik. Keseluruhan data bersumber dari data resmi KPU RI (Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia) untuk pemilu 2009 dan 2014. Data diolah dan dianalisis kembali oleh penulis dan ditampilkan baik dalam bentuk peta, tabulasi, maupun grafik.

Bagian kedua membahas tentang bagaimana menghadirkan kepentingan perempuan dalam representasi politik di Indonesia. Data yang digunakan adalah data hasil pembahasan RUU (Rancangan Undang-Undang), juga beberapa data peraturan perundangan yang tidak berpihak terhadap perempuan yang diperoleh dari Komnas (Komisi Nasional) Perempuan. Selain itu juga penulis menggunakan sumber data dari berbagai riset penulis untuk Puskapol UI.

## POTRET UNDER-REPRESENTATION

### PEREMPUAN DI INDONESIA: PENGALAMAN AFFIRMATIVE ACTION 2004-2014

Dalam konteks *affirmative action* terhadap representasi perempuan, dari berbagai literatur tentang kuota gender dikenal berbagai tipe dan varian yang bisa diklasifikasikan secara umum oleh Mona Lena Krook (2009) menjadi tiga. Tipe pertama yaitu *party quota* yang memberi akses kepada partai politik untuk melakukan pencalonan perempuan dalam persentase tertentu di dalam daftar kandidatnya. Tipe kedua adalah *legislative quota*, yang agak mirip dengan *party quota* yakni memberikan akses dalam pencalonan bagi perempuan dalam persentase tertentu. Hanya saja, hal itu dimandatkan untuk seluruh partai

politik yang berkontestasi melalui regulasi yang mengikat. Sementara tipe ketiga yakni *reserved seats*, yang agak berbeda dengan dua yang disebutkan sebelumnya, yaitu suatu bentuk jaminan memperoleh kursi di parlemen dalam jumlah atau persentase tertentu bagi perempuan melalui regulasi pemilu. Dua jenis kuota gender yang pertama lebih mengintervensi proses memilih karena berada dalam ranah proses memilih, dengan menyediakan pilihan yang ‘lebih’ representatif. Sementara jenis yang terakhir lebih mengintervensi pada hasil agar parlemen dipastikan memiliki wakil yang ‘lebih’ representatif.

Jika di awal disebutkan bahwa representasi politik menitikberatkan pada hadirnya kepentingan dan identitas, maka perdebatan yang muncul seputar *affirmative action* menggunakan gender kuota belakangan ini berfokus pada menghadirkan representasi identitas perempuan secara kuantitas, yang menurut Ann Philips (1995) akan mendorong keadilan dan kesetaraan serta mendorong hadirnya kepentingan perempuan. Selain itu, juga merupakan hal yang penting untuk membuat perempuan dapat mengakses sumber daya untuk kebaikan seluruh masyarakat. Sementara beberapa pandangan lain melihat kemampuan menghadirkan kepentingan perempuan kerap kali menjadi pertanyaan, karena sesungguhnya partai politik melalui elite politiknya kerap kali memiliki motif yang berbeda. Motif itu adalah menggunakannya sebagai strategi kemenangan semata untuk meraih simpati pemilih maupun memanfaatkan popularitas perempuan sebagai target meraih suara, seperti diungkapkan oleh Caul (2001), Meier (2004), dan Chowdhury (2002) yang dikutip dalam tulisan Mona Lena Krook (2009).

Terlepas dari perdebatan di atas, perempuan di Indonesia sudah terlalu lama secara sengaja dibiarkan untuk tidak hadir dan terlibat dalam politik sehingga pengalaman laki-laki dalam berpolitik berada jauh di depan dibanding perempuan. Bentuk ketidakadilan dan ketidaksetaraan diciptakan secara sistematis dalam jangka waktu lama. Ini adalah fakta sejarah yang menempatkan posisi perempuan menjadi tertinggal di belakang laki-laki karena termarginalkan dan menjadi tidak memiliki pengalaman politik untuk berkontestasi serta menghadirkan diskursus. Budaya politik yang terbentuk karena absennya kehadiran perempuan

menyulitkan praktik politik bagi perempuan dalam mendapat ruang yang sama dengan laki-laki. Atas kondisi tersebut, tidak bisa begitu saja kemudian dengan membuka ruang kontestasi yang sama bagi laki-laki dan perempuan seolah setara tetapi sesungguhnya tidak, berharap hasilnya dalam sekejap terwujud. Diperlukan upaya-upaya mendorong perempuan mengejar ketertinggalannya, agar perempuan mampu maju dan berkontestasi dalam pemilu membentuk pengalaman politik khas perempuan dan meraih posisi politik dengan diterapkannya *affirmative action* bagi perempuan melalui kuota gender.

Sebagai sebuah tahapan, *affirmative action* pencalonan perempuan minimal 30% di Indonesia adalah suatu langkah yang tepat dalam konteks menghadirkan dan membentuk sejarah pengalaman politik perempuan yang diraih dari hasil menghadirkan identitas dan kepentingannya dalam antagonisme politik yang ada. Artinya, kehadiran perempuan melalui proses pertarungan dan kontestasi elektoral melalui dorongan pencalonan merupakan hal positif dalam menantang kondisi patriarki dan oligarki di masyarakat maupun di dalam partai politik.

Upaya mendorong keterwakilan perempuan melalui pencalonan minimal 30% pada pemilu 2004 menghasilkan 65 kursi dari total 550 Kursi di DPR (setara 11% kursi). Pada pemilu 2009, hasil pemilu menunjukkan peningkatan keterwakilan perempuan, dengan mendapatkan 101 kursi dari total 560 kursi di parlemen (setara dengan 18%). Sementara hasil pemilu 2014 justru menunjukkan stagnasi, jika tidak bisa dibilang kemunduran, karena angka perolehan kursi perempuan berkurang menjadi 97 kursi dari 560 kursi (setara dengan 17%).

Sebuah hal yang menarik ketika memperbandingkan dua pemilu terakhir karena menghasilkan angka keterpilihan perempuan yang mengalami stagnasi bahkan sedikit mengalami penurunan. Pada Pemilu 2009 angka pencalonan caleg perempuan sebesar 33.6%. Dari angka pencalonan tersebut, hasil pemilu 2009 menunjukkan angka keterpilihan perempuan sebesar 22% suara, dari total suara pemilih yang memilih nama caleg perempuan. Dari perolehan suara tersebut, perempuan berhasil mendapatkan 101 kursi dari total 560 kursi di parlemen atau setara dengan 18%. Pola tersebut menunjukkan bahwa masih terdapat



jarak antara persentase pencalonan (33%), persentase perolehan suara caleg perempuan (22%), dan persentase perolehan kursi (18%) yang menunjukkan pola menurun. Berbagai upaya terus dilakukan untuk meningkatkan jumlah kursi di parlemen agar bisa mencapai angka 20% atau setara dengan persentase perolehan suara yang diperoleh pada Pemilu 2014. Berbagai upaya seperti mewajibkan pencalonan minimal 30% di tingkat daerah pemilihan (dapil), bukan hanya di nasional, dengan sanksi tidak bisa mengikuti pemilu di dapil yang tidak memenuhi pencalonan caleg perempuan minimal 30% merupakan satu intervensi positif yang baik bagi peningkatan keterpilihan perempuan. Kemudian, jumlah kontestan partai politik semakin sedikit, dari Pemilu 2009 yang berjumlah 38 Partai menjadi hanya 12 partai politik pada tahun 2014. Jumlah partai politik yang semakin sedikit meninggikan optimisme menjelang Pemilu 2014, dengan asumsi peluang terakumulasinya suara perempuan menjadi kursi semakin besar. Tetapi, yang terjadi adalah hasil Pemilu 2014 tidak menunjukkan hasil yang menggembirakan bagi keterpilihan perempuan. Kedua hal yang disebutkan di awal belum mampu mendorong angka keterpilihan perempuan menjadi lebih baik dan cenderung stagnan.

### *Analisis Keterpilihan Perempuan*

Berbicara tentang angka keterpilihan perempuan di Indonesia, indikator yang sering digunakan adalah pencapaian kursi perempuan di parlemen. Pada Pemilu 2009, jumlah kursi perempuan di parlemen mencapai 101 kursi atau setara dengan 18% dari total 560 kursi. Indikator tersebut sesungguhnya tidak bisa menakar kekuatan nyata keterpilihan perempuan karena angka tersebut adalah hasil agregasi kursi bukan perolehan suara yang berhasil diperoleh oleh seluruh caleg perempuan yang berkontestasi. Hasil perolehan suara sah seluruh caleg perempuan pada Pemilu 2009 berjumlah 16.134.959 suara setara 22% dari suara sah yang diberikan kepada caleg. Ini menunjukkan bahwa angka perolehan suara caleg perempuan memiliki persentase yang lebih baik dari perolehan kursinya.

Hasil akhir perolehan suara untuk caleg perempuan turut ditentukan dari jumlah angka pencalonan perempuan karena semakin banyak caleg perempuan akan meningkatkan peluang angka perolehan suara perempuan. Angka pencalonan perempuan untuk DPR RI (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia) pada Pemilu 2009 berjumlah 3.752 dari 11.143 atau setara dengan 33%. Hasil ini cukup menggembarakan karena pencalonan setara 33% mampu menghasilkan perolehan suara sah caleg perempuan sebesar 22,45%. Sementara perolehan kursi perempuan setara 18% yakni 101 kursi dari total 560 kursi. Pada Pemilu 2014, pencalonan perempuan untuk DPR RI berjumlah 2.467 dari 6.619 atau setara dengan 37%. Pencalonan 37% tersebut mampu menghasilkan perolehan suara sah caleg perempuan sebesar 23%. Akan tetapi, perolehan kursi perempuan justru menurun menjadi 17 % yaitu hanya 97 kursi dari total 560 kursi.

Analisis terhadap hasil akhir persentase representasi perempuan pada Pemilu 2009 dan 2014 bisa ditelaah melalui tiga tahapan yaitu tahap pencalonan sebesar 33% dan 37%, tahap perolehan suara mencapai 22% dan 23%, dan tahap perolehan kursi yaitu 18% dan 17%. Jika mencermati ketiga komponen tersebut, maka kita melihat pola yang semakin menurun di tiap tahapan. Oleh karena itu, perumusan strategi untuk memaksimalkan potensi keterpilihan perempuan adalah hal yang penting; sederhananya dengan cara meminimalkan jarak angka antara ketiga tahapan di atas. Selain itu, ketika melihat adanya perubahan berupa naiknya persentase pencalonan perempuan dari tahun 2009 ke 2014, maka penting pula untuk menaikkan pula persentase perolehan suara caleg perempuan (terlepas dari faktor profil caleg perempuan). Akan tetapi, yang menarik justru kenaikan angka pencalonan dan angka perolehan suara tidak lantas menaikkan pula angka perolehan kursi perempuan. Asumsi awalnya adalah angka perolehan kursi akan meningkat seiring dengan jumlah kontestan partai politik yang lebih sedikit akan mampu mengakumulasi suara menjadi kursi. Ternyata ada faktor lain, yaitu pengaruh perubahan peta kekuatan partai politik, yang diduga kuat berkontribusi bagi angka keterpilihan caleg perempuan pada Pemilu 2014 selain faktor nomor urut caleg.

Fakta yang menarik bahwa dalam dua pemilu terakhir perolehan suara caleg perempuan ada pada kisaran 22%, dapat dikatakan cukup stabil bahkan sedikit meningkat. Ini adalah kekuatan riil yang menjadi modal meningkatkan angka kursi.

Kesenjangan antara angka perolehan suara caleg perempuan (22%) dibandingkan dengan angka perolehan kursi perempuan di parlemen sebesar 18% menunjukkan jarak angka yang cukup besar. Jika dikalkulasi, angka 22% setara dengan 126 kursi. Artinya, keterpilihan perempuan pada Pemilu 2009 yang hanya mendapat 103 kursi di parlemen, telah mengalami kerugian sebesar 23 kursi. Hal yang sama juga terjadi pada Pemilu 2014, bahkan jarak persentase perolehan suara caleg perempuan dengan perolehan kursinya semakin besar. Kondisi tersebut membuka celah masalah apakah ini pola yang relatif stabil dan sulit untuk diubah lagi ataukah justru masih terbuka kemungkinan meminimalkan jarak antar tahapan pencalonan, perolehan suara, dan perolehan kursi. Penjelasan pada tiap tahapan di bawah ini akan mencoba mengelaborasi mana di antara dua kemungkinan tersebut yang lebih mungkin terjadi ke depan.

### *Tahap Pencalonan Perempuan*

Data pencalonan perempuan di tingkat nasional untuk DPR RI pada Pemilu 2009 menunjukkan angka pencalonan perempuan sebesar 33%. Hal ini memenuhi harapan tindakan afirmatif untuk pencalonan perempuan minimal 30%. Hanya saja, jika dilihat secara geografis, angka 33% diakumulasi dari distribusi sebaran pencalonan yang tidak merata di berbagai wilayah. Data menunjukkan, ada wilayah daerah pemilihan (gabungan kabupaten/kota) yang belum memenuhi kuota 30%, sementara ada wilayah lain yang memiliki potensi sangat tinggi dengan mencalonkan perempuan lebih dari 30%. Secara total wilayah daerah pemilihan yang memiliki pencalonan perempuan di bawah 29% hanya sebesar 10 % dari total wilayah Indonesia atau setara dengan 8 daerah pemilihan dari total 77 daerah pemilihan (untuk wilayah yang pencalonannya mencapai 29% diasumsikan sudah mencapai 30%), 8 daerah pemilihan yang pencalonannya masih di bawah 30% antara lain Papua

(21.89%), Jawa Timur 10 (23.97%), Papua Barat (24.14%), Sulawesi Selatan 2 (27.78%), Jawa Tengah 1 (28.03%), Maluku Utara (28.05%), Aceh 1 (28.38%), dan Jawa Tengah 3 (28.77%). Artinya terdapat optimisme yang kuat untuk meningkatkan angka pencalonan pada Pemilu 2014. Kurun waktu 5 tahun sejak Pemilu 2009 lalu mestinya menjadi waktu yang cukup untuk menutupi kekurangan di 8 wilayah dapil (daerah pemilihan) yang masih kurang. Distribusi angka pencalonan perempuan yang masih kurang dari 29% tampak dalam peta di bawah ini:

Gambar 1  
Peta Distribusi Pencalonan Minimal 30%



Sumber: Diolah penulis dari data KPU RI

Wilayah yang masih bermasalah dalam pencalonan perempuan ditunjukkan dengan warna merah yang sebaran wilayahnya didominasi pada wilayah ujung timur dan ujung barat wilayah Indonesia. Ujung timur wilayah Papua yang terdiri dari 2 dapil yaitu Dapil Papua dan Dapil Papua Barat masih bermasalah dengan angka pencalonan perempuan. Masih di wilayah timur Indonesia, pencalonan di wilayah Maluku Utara dan Sulawesi Selatan juga perlu mendapatkan perhatian. Begitu pula di wilayah ujung barat tepatnya di Aceh, yang terdiri dari 2 Dapil yakni Dapil Aceh 1 dan Dapil Aceh 2, masih bermasalah di Dapil Aceh 1. Meskipun demikian wilayah Jawa yang merupakan wilayah sentral yang dekat dengan pusat kekuasaan pun masih ada dua wilayah di Jawa Tengah yang bermasalah, dan satu wilayah di Jawa Timur dengan angka pencalonan perempuannya yaitu Jawa Tengah 1 dan Jawa Tengah 3 serta Jawa Timur 10.

Tabel 1  
Daerah Pemilihan yang Belum Memenuhi Syarat Pencalonan Minimal 30%

No	Daerah Pemilihan < 30% Pencalonan Perempuan	%
1	Papua	21.89%
2	Jawa Timur 10	23.97
3	Papua Barat	24.14%
4	Sulawesi Selatan 2	27.78%
5	Jawa Tengah 1	28.03%
6	Maluku Utara	28.05%
7	Aceh 1	28.38%
8	Jawa Tengah 3	28.77 %

Sumber: Diolah penulis dari data KPU RI

Komisi Pemilihan Umum pada Pemilu 2009 lalu tidak mempertegas aturan bahwa partai politik peserta pemilu mencalonkan perempuan minimal 30% diberlakukan pada setiap daerah pemilihan untuk setiap tingkatan legislatif (DPR dan DPRD). Hal tersebut tidak ditindaklanjuti dengan penerapan sanksi bagi partai politik yang tidak memenuhi batas minimal pencalonan perempuan dengan tidak membolehkan mengikuti pemilu di daerah pemilihan yang tidak memenuhi angka pencalonan minimal.

Pada Pemilu 2014, angka pencalonan perempuan sebesar 2.467 perempuan dari total 6.619 orang artinya setara dengan 37%. Angka tersebut diperoleh secara agregatif pada tingkat nasional untuk pencalonan perempuan di DPR RI. Pemilu 2014 telah memberlakukan aturan bahwa setiap partai politik yang tidak memenuhi pencalonan minimal 30% perempuan di suatu dapil maka tidak diperbolehkan mengikuti pemilu pada dapil tersebut sehingga pada Pemilu 2014 seluruh partai politik di tiap dapil mampu memenuhi aturan pencalonan minimal 30%. Meski demikian, menjelang penetapan daftar caleg beberapa partai politik menyatakan kesulitan untuk memenuhi syarat pencalonan perempuan minimal 30%. Hal tersebut sesungguhnya tidak masuk akal mengingat pada tahun 2009 hanya tinggal 8 dapil saja yang belum memenuhi syarat pencalonan, terlebih lagi waktu 5 tahun adalah waktu yang cukup lama dalam mempersiapkan kaderisasi dan rekrutmen caleg perempuan. Hal tersebut memperlihatkan bahwa partai politik memang tidak memikirkan bagaimana melakukan rekrutmen dan pendidikan politik bagi kader perempuannya untuk bisa berkontribusi bagi upaya

peningkatan angka representasi perempuan, sementara partai politik hanya berupaya sekedar memenuhi syarat administratif saja untuk bisa berkontestasi di dapil sehingga menjadi tidak dipertimbangkan siapa sosok perempuan yang akan dicalonkan.

Hal yang turut memengaruhi peluang terpilihnya perempuan bukan hanya angka pencalonannya tetapi juga nomor urut pencalonan perempuan itu. Data Pemilu 2009 menunjukkan pencalonan perempuan dalam daftar nomor urut caleg memiliki nilai tengah (Median) 3 dan nilai yang sering muncul (Modus) 3. Artinya, dalam proses penempatan nomer urut, perempuan paling sering/paling banyak berada pada nomer urut 3, sementara laki-laki paling sering ditempatkan pada nomor urut 1. Sementara data Pemilu 2014 menunjukkan pancalonan perempuan dalam daftar nomor urut memiliki nilai tengah (median) 5 dan nilai yang sering muncul (modus) 3. Artinya pada Pemilu 2014, melihat pada nilai median, lebih buruk dalam penempatan nomor urut kecil bagi caleg perempuan.

Meskipun sistem penetapan calon dengan mekanisme suara terbanyak, faktor nomor urut tetap masih berpengaruh dalam persepsi publik. Hal ini dapat dilihat dari data berikut ini.

Tabel 2				
Persentase Caleg Terpilih Berdasarkan Nomor Urut Pemilu 2009 dan Pemilu 2014				
Legislatif	No urut 1	No urut 2	No urut 3	Catatan
DPR RI (2009)	64.9%	19.3%	6.3%	90% terpilih dari urutan 1-3
DPR RI (2014)	62.2%	16.9%	4.4%	83% terpilih dari urutan 1-3

Sumber: Data KPU yang diolah oleh Puskapol (2009, 2014)

Dari informasi tabel tersebut, pada Pemilu 2009 terdapat 90% caleg dari nomor urut 1-3 yang terpilih menjadi anggota legislatif. Dengan rincian 64.9% anggota legislatif terpilih memiliki nomor urut 1, 19% anggota legislatif terpilih berada di nomor urut 2, dan 6 % dari nomor urut 3. Sementara hanya 9 % yang terpilih di luar nomor urut 1, 2, atau 3. Jika melihat pada data Pemilu 2014 terdapat pola yang serupa meski secara agregatif menurun yakni 62.2 % nomor urut 1, sementara nomor urut 2 sebesar 16% dan nomor urut 3 sebesar 4%. Sementara 16% terpilih

di luar nomor urut 1,2, atau 3. Artinya, pemilih masih cenderung menentukan pilihan berdasarkan nomor urut teratas.

Tidak banyak pilihan untuk mengubah angka pencalonan perempuan yang saat ini telah mensyaratkan minimal pencalonan 30%, kecuali perubahan bisa dengan menambahkan mandat penempatan 30% caleg perempuan pada nomor urut 1 di total dapil. Akan tetapi partai politik akan tetap determinan perannya dan bisa saja menempatkan pada dapil yang tidak strategis untuk sekedar memenuhi syarat pencalonan 30% di nomor urut 1. Perubahan lainnya adalah menaikkan syarat pencalonan menjadi 50% dengan mekanisme *zipper* atau daftar selang-seling antara laki dan perempuan. Mekanisme ini tentunya sulit diterima partai politik, yang memiliki kecenderungan mengarah untuk mendorong ke sistem proporsional tertutup dengan pengaturan teknis di dalamnya yang mengatur pencalonan 50% (*zipper*) bagi perempuan, serta memperkecil besaran dapil. Akan tetapi, posisi kembali ke sistem tertutup akan membuat suatu kemunduran bagi perempuan untuk membentuk sejarah pengalaman politiknya melalui proses kontestasi di pencalonan dan pemenangan, karena posisi partai politik yang dominan akan semakin menguatkan oligarki dengan mencalonkan perempuan dengan basis kekerabatan dengan elite partai serta berdampak pada terhambatnya perempuan potensial dengan basis modal sosial yang mampu menghadirkan bukan hanya identitas tapi juga kepentingan perempuan di parlemen.

### *Tahap Perolehan Suara Perempuan*

Berdasarkan pengolahan terhadap data KPU tentang perolehan suara caleg, total suara sah pemilih pada pemilu legislatif 2009 lalu berjumlah 104.099.785 suara pemilih, terdiri dari 71.865.110 suara yang diberikan kepada caleg (baik laki-laki maupun perempuan), sementara 32.234.675 suara diberikan untuk partai politik. Dari total suara yang diberikan pada caleg (71.865.110), sebesar 16.134.959 diberikan kepada caleg perempuan, angka ini setara dengan 22%.

Data menunjukkan bahwa caleg perempuan dipilih oleh 22% pemilih (setara 16.134.959 pemilih) baik pemilih laki-laki maupun pe-

rempuan. Sementara caleg laki-laki dipilih oleh 77.54% pemilih (setara 55.730.151 pemilih) baik pemilih laki-laki maupun perempuan. Jika melihat fakta bahwa angka tersebut dihasilkan dari caleg perempuan yang hanya berjumlah 3.752 orang dibandingkan dengan caleg laki-laki yang berjumlah 7.391 orang, maka sangat wajar jika hasilnya caleg laki-laki mengakumulasi suara lebih besar karena angka pencalonan mereka pun tinggi. Pada Pemilu 2014, angka pencalonan perempuan untuk DPR RI berjumlah 2.467 dari 6.619 atau setara dengan 37%. Angka pencalonan setara 37% tersebut mampu menghasilkan perolehan suara sah caleg perempuan sebesar 23%. Menarik untuk melihat lebih dalam kondisi perolehan suara caleg perempuan berdasarkan partai politiknya pada Pemilu 2014, dengan melihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 3  
Persentase Suara Partai Politik dan Persentase Suara Caleg Perempuan 2014

Partai	Suara	% Suara Partai	Partai	% Suara Perempuan
1 PDIP	23.681.471	18.95	1 PPP (9)	26.85
2 GOLKAR	18.432.312	14.75	2 PDIP (1)	25.8
3 Gerindra	14.760.371	11.81	3 Demokrat (4)	24.23
4 Demokrat	12.728.913	10.19	4 PKB (5)	23.62
5 PKB	11.298.957	9.04	5 Gerindra (3)	23.06
6 PAN	9.481.621	7.59	6 Hanura (10)	22.55
7 PKS	8.480.204	6.79	7 Golkar (2)	22.16
8 NASDEM	8.402.812	6.72	8 Nasdem (8)	22.15
9 PPP	8.157.488	6.53	9 PAN (6)	20.68
10 Hanura	6.579.498	5.26	10 PKS (7)	18.23

Sumber: KPU RI diolah kembali oleh Puskapol UI (2014)

Data di atas menunjukkan bahwa posisi/peringkat perolehan suara partai politik pada Pemilu 2014 berbeda dengan peringkat persentase suara perempuan berdasarkan partai politik. Persentase perolehan suara perempuan tertinggi justru berasal dari caleg perempuan PPP sebesar 22% sementara peringkat persentase suara PPP ada di posisi kesembilan. Jika dibandingkan dengan Golkar misalnya maka posisinya bertolak belakang. Golkar menempati posisi ke-7 pada peringkat persentase suara caleg perempuan, sementara partai tersebut merupakan peraih suara tertinggi kedua untuk suara partai politik. Jika melihat lebih jauh, Golkar dan Gerindra yang ada di peringkat kedua dan ketiga sebagai



peraih suara terbanyak, berada pada peringkat ketujuh dan kelima untuk persentase perolehan suara caleg perempuannya.

Bisa jadi jika ketiga partai teratas yang memperoleh suara terbanyak juga menghasilkan peringkat yang sama untuk persentase suara caleg perempuannya akan berkontribusi menaikkan angka representasi perempuan lebih dari capaian akhir Pemilu 2014. Ketiga partai politik dengan suara teratas, terutama Golkar dan Gerindra masih cenderung menempatkan perempuan pada posisi pendulang suara tetapi tidak untuk terpilih.

#### *Tahap Perolehan Kursi Perempuan*

Berdasarkan data perolehan kursi perempuan pada pemilu 2009 dan 2014, terdapat perubahan perolehan kursi perempuan yang dialami setiap partai politik, sehingga urutan *ranking* perolehan total kursi partai politik juga mengalami perubahan. Data bisa dilihat di bawah ini.

Tabel 4  
Perolehan Kursi Partai dan Kursi Perempuan pada Pemilu 2009 dan Pemilu 2014

No.	Partai Politik	Pemilu 2009		Pemilu 2014		Catatan Perubahan Kursi Perempuan
		Total Kursi	Kursi Perempuan	Total Kursi	Kursi Perempuan	
1	PDIP (3)	94	17 (19,1%)	109	21(19,27%)	Naik 4 kursi
2	Golkar (2)	106	18 (17,9%)	91	16(17,58%)	Turun 2 kursi
3	Gerindra (8)	26	4 (19,2)	73	11 (15,07%)	Naik 7 kursi
4	Demokrat (1)	149	35 (23,5%)	61	13 (21,31%)	Turun 22 kursi
5	PAN (5)	46	7 (15,2%)	49	9 (18,37%)	Naik 2 kursi
6	PKB (7)	28	7 (25%)	47	10 (21,28%)	Naik 3 kursi
7	PKS (4)	57	3 (5,3%)	40	1 (2,50%)	Turun 2 kursi
8	PPP (6)	38	5 (13,2%)	39	10 (25,64%)	Naik 5 kursi
9	Nasdem	-	-	35	4 (11,43%)	-
10	Hanura (9)	17	4 (23,5%)	16	2(12,50%)	Turun 2 kursi.
		560	101	560	97	

Sumber: KPU RI diolah kembali oleh Puskapol UI (2014)

Tidak bisa dipungkiri deskripsi data di atas menunjukkan beberapa hal yang memengaruhi perolehan kursi perempuan dan mementahkan sejumlah asumsi awal sebelum pemilu 2014 terjadi. Salah satu asumsi awal adalah bahwa penyederhanaan jumlah partai politik peserta pemilu menjadi 12 akan mendorong akumulasi kursi bagi perempuan. Kenyataannya hal tersebut tidak lantas mengakumulasi suara

menjadi kursi dengan lebih maksimal, dengan data perolehan suara caleg perempuan yang relatif sama di angka 22%-23% hanya mampu menghasilkan kursi sebesar 17%-18%. Artinya, penyederhanaan partai punya konsekuensi lain, yaitu membuat persaingan antarpolitical party menjadi lebih merata sehingga distribusi perolehan suara antarpolitical party menjadi menyebar dengan jarak perolehan suara yang relatif pendek. Berbeda dengan ketika peserta pemilu lebih banyak dengan aturan *parliamentary threshold* memungkinkan akumulasi suara menjadi kursi yang lebih menggerombol pada beberapa partai yang memiliki basis tradisional. Data menunjukkan korelasi yang positif antara perolehan kursi partai yang semakin tinggi akan meningkatkan pula kursi perempuan.

Harus dipahami pula bahwa jumlah kontestan partai politik meski berpengaruh bukanlah faktor yang bersifat determinan memengaruhi distribusi sebaran suara di antara partai politik karena terdapat faktor lain yaitu konteks politik yang turut memengaruhi sehingga perolehan suara dan kursi partai pemenang menjadi lebih ekstrem dibanding yang lain. Distribusi suara dan kursi yang lebih merata di antara partai politik jika dikaitkan dengan posisi nomor urut yang masih dominan menentukan keterpilihan, menjadi kuat dugaan perolehan suara perempuan kedua atau ketiga terbanyak tidak mampu mengakumulasi kursi tambahan sehingga diraih oleh partai lain yang kemungkinan terbesarnya adalah laki-laki. Selain itu fakta bahwa nilai tengah (median) nomor urut caleg perempuan yang semakin besar dari tahun 2009 bernilai 3 menjadi 5 pada tahun 2014 menyumbang argumen bahwa partai politik masih menempatkan pencalonan pada syarat administratif semata.

Dari dua seri data di atas bisa diinterpretasikan bahwa bahwa distribusi suara dan kursi yang merata pada Pemilu 2014 ataupun ketika Partai Demokrat signifikan berbeda dengan perolehan kursi partai lainnya di tahun 2009 hanya sedikit memengaruhi perolehan kursi perempuan dan tidak bisa dikatakan signifikan. Data di atas menunjukkan ketika Partai Demokrat kehilangan 22 kursi perempuan, ternyata mampu ditutupi oleh partai lain. Artikel ini mengambil posisi bahwa terdapat suatu pola yang relatif stabil, bahwa pencalonan 30%-37%, akan menghasilkan perolehan suara perempuan pada kisaran angka 22-23%

serta mengakumulasi kursi antara 16-18%. Artinya kondisi *affirmative action* pencalonan perempuan memerlukan terobosan baru, terutama jika ingin melampaui angka 20% atau justru berada pada zona nyaman untuk menikmati angka representasi perempuan di bawah 20%.

### *Tantangan Peningkatan Angka Keterpilihan Perempuan*

Mengacu pada sejumlah persoalan yang dipaparkan di atas, maka sejatinya tantangan peningkatan keterpilihan perempuan di parlemen adalah sangat kompleks dan dipengaruhi berbagai aspek. Di satu sisi perekrutan sistem pemilu dan mekanisasi penyederhanaan partai politik tidak selalu sejalan bagi peningkatan keterpilihan perempuan. Data dua pemilu terakhir menunjukkan partai politik peserta pemilu justru semakin abai terhadap peningkatan tersebut dan menjadikannya ‘hanya’ sebagai syarat administratif belaka. Berikut sejumlah tantangan peningkatan angka keterpilihan perempuan yang patut dicermati:

1. Penyederhanaan jumlah kontestan berpengaruh pada distribusi suara yang semakin renggang atau pendek antara partai politik (termasuk perubahan peta kekuatan partai politik dari urutan atau ranking perolehan kursi), dan hal itu berdampak kecil bagi angka keterpilihan perempuan atau tidak bisa dikatakan signifikan. Upaya terobosan lain diperlukan untuk memastikan angka representasi perempuan bisa melampaui 20%.
2. Partai politik terbukti menempatkan caleg perempuan cenderung pada nomor urut 3, hanya sebatas memenuhi syarat yang sangat minimalis di setiap 3 calon ada 1 perempuan. Data tetap menunjukkan peran nomor urut masih determinan bagi keterpilihan caleg meski dengan sistem daftar terbuka. Belum lagi tren angka nilai tengah (median) yang semakin membesar dalam nomor urut pencalonan perempuan. Sehingga dalam sistem proporsional terbuka, perempuan dimanfaatkan hanya untuk mendulang suara tapi tidak diharapkan untuk terpilih.
3. Pencalonan perempuan minimal 30% bagi partai politik hanya untuk memenuhi syarat administratif yang harus dipenuhi agar bisa ikut berkontestasi sehingga tidak ada mekanisme pendidikan

- politik, kaderisasi, dan rekrutmen yang serius dari partai politik untuk mendorong kuantitas dan kualitas representasi perempuan.
4. Partai politik selalu beralasan sulitnya menemukan perempuan potensial untuk dicalonkan memenuhi kuota pencalonan 30% sehingga basis pencalonan perempuan seringkali didasarkan pada prinsip kekerabatan dengan elit partai politik.
  5. *Afirmative action* pencalonan perempuan hanya memberikan akses mendorong pencalonan perempuan, sementara pada proses kontestasi untuk mendapatkan kursi masih terdapat ketimpangan dalam strategi berpolitik, mengakses informasi, berelasi dengan calon konstituen sehingga pengalaman perempuan harus terus diakumulasi menjadi suatu proses pembelajaran dan pendidikan politik perempuan. Meski banyak hambatan dan tantangan perempuan telah membuktikan mampu mengatasinya. Kondisi angka keterpilihan menunjukkan bahwa hanya dalam kurun waktu pengalaman 10 tahun sejak diterapkan *affirmative action* angka 22% perolehan suara caleg perempuan, angka 17-18% angka keterwakilan perempuan, dari pencalonan yang hanya sebesar 33%, adalah potensi besar dan tidak bisa dikatakan sebagai ketidakberhasilan.
  6. Dalam dua pemilu terakhir basis keterpilihan perempuan masih didominasi oleh faktor kekerabatan. Sementara basis keterpilihan para aktivis gerakan perempuan masih tergolong kecil pada angka sedikit di bawah 10%.
  7. Proses pertarungan dan kontestasi elektoral dalam sistem proporsional terbuka merupakan hal positif dalam menantang kondisi patriarki dan oligarki di masyarakat maupun di dalam partai politik itu sendiri untuk membentuk pengalaman empirik perempuan dalam berpolitik.
  8. Sistem daftar terbuka dalam pemilu 2009 dan 2014 mampu membuat caleg baik laki dan perempuan dipilih oleh 70 % pemilih, berbanding 30 % yang memilih partai politik (bukan nama caleg). Artinya, sistem daftar terbuka telah menghadirkan secara alamiah aspek pendidikan politik yang baik bagi pemilih

maupun caleg dalam prosesnya, hal ini membuka potensi pencalonan perempuan yang berasal dari gerakan dan organisasi masyarakat sipil dapat berpeluang lebih besar untuk dicalonkan dan dipilih dengan suara terbanyak. Hanya saja, masalah terbesarnya adalah pencalonan perempuan di partai politik masih dominan dilandasi faktor kekerabatan (Laporan Puskapol UI 2016).

9. Diperlukan mekanisme dan aturan pra pencalonan yang lebih demokratis dalam partai politik terutama terkait aturan *affirmative* pencalonan perempuan, untuk memastikan rekrutmen bukan sekedar syarat administrasi belaka tetapi substansi *affirmative* pencalonan betul-betul membuat perempuan mampu menghadirkan identitas dan kepentingannya.

#### GERAKAN PEREMPUAN SEBAGAI REPRESENTASI POLITIK NON-ELEKTORAL DALAM MENGHADIRKAN KEPENTINGAN PEREMPUAN

Perumusan kepentingan perempuan hadir melalui pengalaman dan fakta empirik berupa diskriminasi, ketidakadilan, dan ketidaksetaraan yang dialami perempuan dalam kehidupan sehari-harinya. Berbagai permasalahan tersebut kemudian didorong menjadi wacana atau isu yang akan menjadi diskursus publik yang bisa disuarakan oleh gerakan perempuan. Gerakan perempuan perlu merumuskan kepentingan menghadapi momen pemilu untuk bisa diakomodasi oleh partai politik menjadi agenda politik ketika berada di parlemen. Gerakan perempuan perlu menghadirkan kembali tuntutan kepentingan yang telah dirumuskan tersebut (pada momen pemilu) pada ruang-ruang politik pasca pemilu agar partai politik tidak mangkir dari agenda politik yang telah dituntutkan kepadanya. Ruang-ruang politik yang ada mencakup pada pembahasan legislasi di parlemen, menyikapi kebijakan yang dikeluarkan pemerintah, hingga pada proses menciptakan diskursus publik melalui aksi untuk mendorong suatu wacana pembahasan regulasi maupun pengesahan regulasi.

Gerakan perempuan sebagai aktor representasi politik non-elektoral bersama partai politik dan anggota DPR perempuan di parlemen mem-

butuhkan sinergi dalam menghadirkan dan mewujudkan kepentingan di tataran legislasi dan penganggaran. Tujuannya tentu saja untuk mendesak agenda pembahasan regulasi dan anggaran yang dapat menghasilkan aturan yang memberi daya, memiliki keberpihakan, serta menciptakan keadilan dan kesetaraan bagi perempuan.

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 5 (lima) tahun adalah sasaran bagi kepentingan perempuan, agenda tiap tahun adalah momen intervensi yang harus diupayakan. Dengan pembahasan sekitar 40 RUU per tahun yang dapat berasal dari kelanjutan pembahasan RUU tahun sebelumnya maupun pembahasan RUU baru adalah ruang kolaborasi yang harus menghadirkan gerakan perempuan dan partai politik dalam menghadirkan kepentingan perempuan. Dalam usulan agenda Prolegnas harus mengacu kepada perumusan agenda perempuan yang diaggresikan sebelumnya pada masa pemilu sehingga ada keterhubungan antara aspirasi pada saat pemilu dengan eksekusi di masa pasca pemilu. Tentu saja ruang penyikapan dan usulan baru tetap terbuka seiring fakta yang terjadi pada politik keseharian perempuan yang mungkin saja masalah baru muncul.

Kolaborasi gerakan perempuan dan keberadaan anggota legislatif perempuan di parlemen sejak tahun 1999 hingga 2014 telah mampu mendorong sejumlah agenda politik dalam wujud hadirnya UU yang berpihak pada kepentingan perempuan. Undang-undang tersebut antara lain adalah UU tentang KDRT (Kekerasan Dalam Rumah Tangga), Perdagangan Manusia, Kewarganegaraan, Kesehatan, Pemilu, dan sebagainya. Meski demikian masih terdapat pula beberapa UU/peraturan yang masih berdampak negatif bagi perempuan seperti UU Pornografi yang rentan disalahgunakan untuk menyudutkan posisi perempuan. Hingga saat ini ada pula sejumlah RUU yang bicara tentang kepentingan perempuan dan masih menjalani proses dan perdebatan yang cukup panjang yaitu terkait dengan perlindungan pekerja rumah tangga (PPRT), pelecehan seksual, dan juga sebuah rancangan undang-undang yang bisa menjadi payung bagi pengarusutamaan gender di Indonesia yaitu RUU tentang keadilan dan kesetaraan gender (KKG).

Upaya pembahasan RUU PPRT mengalami diskursus yang menghadirkan pembelahan yang cukup tajam, bukan hanya di kalangan anggota parlemen termasuk anggota parlemen perempuan, tetapi juga di kalangan gerakan perempuan di luar parlemen. Isu tentang perlindungan pekerja rumah tangga tidak hanya bicara semata tentang isu perempuan tetapi juga menyangkut kelas, salah satu perdebatan tentang upah yang diberlakukan untuk pekerja rumah tangga mengikuti standar upah minimum menuai perpecahan di gerakan perempuan untuk berada dalam satu posisi yang sama terhadap isu ini.

Dari berbagai masalah yang bisa ditemui dalam politik keseharian begitu banyak yang menyudutkan perempuan. Mulai dari pemberlakuan jam malam bagi perempuan di sejumlah daerah, pemberlakuan tes keperawanan bagi siswa dan calon pegawai, pemberlakuan jam pulang kantor lebih cepat agar PNS (Pegawai Negeri Sipil) perempuan bisa menyiapkan tugas domestiknya, kekerasan seksual yang dialami buruh migran perempuan di berbagai negara, dan masih banyak lagi masalah khas perempuan yang sangat membutuhkan penyelesaian masalah dari cara berpikir dan pendekatan yang berpihak pada kepentingan perempuan. Ruang pertarungan bagi kepentingan perempuan tidak hanya semata bisa dilihat pada tingkat nasional tetapi juga pada tingkat daerah. Berdasarkan laporan Koalisi Perempuan Indonesia (KPI 2013), hingga saat ini perempuan pedesaan masih dihadapkan pada berbagai persoalan seperti kemiskinan, kerawanan pangan, kekerasan berbasis gender dan kekerasan berbasis budaya, rendahnya akses terhadap layanan publik (terutama kesehatan, pendidikan, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil).

International Labour Organization (ILO) menemukan masih ada kesenjangan upah antar gender di Indonesia dengan selisih hingga 19% pada tahun 2012. Data menunjukkan perempuan memperoleh upah rata-rata 81% dari upah laki-laki, meskipun memiliki tingkat pendidikan dan pengalaman yang sama. Di Indonesia, perempuan mewakili sekitar 38% layanan sipil, tetapi lebih dari sepertiganya melakukan pekerjaan “tradisional”, seperti mengajar dan mengasuh yang cenderung memperoleh upah kurang dari pekerjaan yang didominasi laki-laki.

Komnas Perempuan mencatat saat ini terdapat sekitar 342 kebijakan yang diskriminatif. Angka ini meningkat jika dibandingkan dengan tahun 2012 sebesar 282 kebijakan, dan sebelumnya pada tahun 2011 sebanyak 207 kebijakan. Mengacu pada 342 kebijakan yang diskriminatif, menurut data Komnas Perempuan, 265 di antaranya langsung menysar kepada perempuan atas dasar agama dan moralitas. Elaborasi dari 265 kebijakan yang diskriminatif terhadap perempuan secara substansi terdiri dari 76 kebijakan yang mengatur cara berpakaian, 124 kebijakan tentang prostitusi dan pronografi, dan 27 kebijakan tentang pemisahan akses ruang publik antara laki-laki dan perempuan atas dasar moralitas, serta terdapat pula 35 kebijakan terkait pembatasan jam keluar malam yang pengaturannya mengurangi hak perempuan dalam bergerak, pilihan pekerjaan dan perlindungan serta kepastian hukum. Komnas Perempuan juga mencatat data daerah yang banyak mengeluarkan kebijakan diskriminatif adalah Jawa Barat, Sumatera Barat, Sulawesi selatan, Aceh, Kalimantan Selatan, Sumatera Selatan, dan Jawa Timur.

Melihat berbagai permasalahan yang terjadi di atas, sangat dibutuhkan rancangan undang-undang yang bisa menjadi payung bagi pengarusutamaan gender di Indonesia yaitu RUU tentang keadilan dan kesetaraan gender (KKG). UU tersebut menjadi penting agar sejumlah peraturan daerah dapat mengacu pada undang-undang tersebut dan tidak bertentangan. Sementara perihal pengarusutamaan gender, selama ini hanya diatur dalam Inpres (Instruksi Presiden) di era Presiden Abdurrahman Wahid yang keluar pada tahun 2000 (Inpres No.9 Tahun 2000) untuk mengatur pengarusutamaan gender di kementerian/birokrasi. Kewenangan tersebut diberikan kepada KPPPA, yang diimplementasikan dalam bentuk berbagai sosialisasi dan pelatihan untuk berbagai kementerian. Satu capaian yang baik dari Inpres tersebut adalah pada penerapan anggaran responsif gender (ARG) pada penganggaran di birokrasi yang mengatur secara terpilah penerima manfaat dalam penganggaran sehingga memastikan penerima manfaat secara spesifik bagi perempuan. Meski demikian, gerakan perempuan menyadari betul pentingnya pengarusutamaan gender dilakukan di berbagai ranah bukan hanya di birokrasi, terlebih lagi hal tersebut seharusnya berada pada



tingkat undang-undang bukan hanya inpres. Tantangan mewujudkan hadirnya UU KKG tentu saja pada proses pembahasan di parlemen dengan kekuatan penentu ada di partai politik.

Kemungkinan bahwa kepentingan politik perempuan yang dituntut kemudian dibajak atau diabaikan oleh wakil, maka klaim representasi politik bisa hadir dari mana saja (klaim representasi politik non-elektoral) untuk menghadirkan kembali kepentingan, kemudian memaksa dan menuntut komitmen terhadap kepentingan, yang pada akhirnya membentuk hubungan yang bersifat antagonistik. Di tengah kontestasi kepentingan antarpolitical politik di parlemen, dinamika hubungan antara gerakan politik dengan representasi politik formal bisa saja berubah. Identifikasi 'kita' bisa saja memasukkan partai politik yang satu posisi kepentingan, dalam langkah yang sama dengan gerakan politik non-elektoral berhadapan dengan 'mereka' yang diidentifikasi sebagai kekuatan yang berseberangan yang terdiri dari partai politik lain dan kepentingan lainnya. Diskursus wacana harus dilakukan oleh gerakan perempuan untuk mendorong pada pembelahan kekuatan politik yang pro dan kontra terhadap RUU KKG, pemetaan atas posisi partai politik akan membuka ruang dukungan masyarakat terhadap partai politik yang pro terhadap kepentingan perempuan sehingga menjelang pemilu, evaluasi terhadap kinerja partai politik dan posisinya terhadap isu-isu strategis perempuan bisa dievaluasi dalam kurun 5 tahun pembahasan regulasi di parlemen. Bagi partai politik ruang dukungan dalam menghadapi momentum pemilu selalu strategis.

Maka dari itu, pemilu harus dipandang sebagai sebuah siklus berulang yang terdiri dari 3 tahap yaitu Pra Pemilu; Pemilu; dan Pasca Pemilu. Tahap pra pemilu yang meliputi proses pemetaan masalah dan kebutuhan perempuan, penyerapan aspirasi dan perencanaan alokasi, dan mengenal informasi tentang ideologi, platform, dan program dari partai politik/kandidat dan keberpihakannya terhadap kepentingan politik perempuan. Lalu, tahap pemilu pada masa kampanye meliputi proses pengorganisasian untuk mewujudkan kesepakatan politik berisi poin-poin tuntutan alokasi dan distribusi sumber daya dari kelompok dan gerakan perempuan kepada seluruh partai politik/kandidat. Serta

tahap pasca pemilu yang meliputi proses partisipasi/keterlibatan perempuan bersama aktor representasi non-elektoral dalam pengawasan dan menghadirkan kembali kepentingan perempuan guna memastikan poin-poin alokasi sumber daya dalam proses alokasi dan distribusi diwujudkan oleh legislatif dan eksekutif.

### *Tantangan Menghadirkan Kepentingan Politik Perempuan*

Ada sejumlah tantangan dalam representasi politik di Indonesia untuk menghadirkan kepentingan. Pertama, hubungan yang dominan terjalin adalah hubungan antara pemilih dan calon wakilnya, lebih kepada hubungan yang personal dan pragmatis bukan didasari pada kepentingan politik yang sama. Partai politik secara kelembagaan menjadi 'absen' dalam kontestasi pemilu, yang hadir justru kontestasi antar caleg baik antar partai maupun sesama partai. Partai politik perlu hadir dengan platform dan ideologi untuk membentuk dan menghadirkan identitas kolektif pemilih berbasis pada relasi agregatif antara warga (kumpulan individu) dengan partai politik, karena platform dan ideologi akan jadi basis kontrol dan pembentuk kesadaran bersama.

Kedua, pendidikan pemilih yang selama ini dominan dilakukan mengarahkan para pemilih menjadi individu-individu yang terpisah satu sama lain, bukan sebagai warga yang memiliki kebutuhan kolektif dan kepentingan bersama. Pendidikan pemilih kerap hanya memfasilitasi bagaimana teknik mencari informasi tentang profil caleg, rekam jejak, visi dan misi yang ditawarkan sehingga orientasinya mampu menjadi pemilih cerdas, memilih yang terbaik di antara pilihan yang ada. Itu saja sangatlah tidak cukup, bahkan cenderung akan memunculkan kekecewaan jika terpaku dengan keyakinan bahwa kepentingan kita bisa dititipkan kepada seseorang, sementara kenyataannya partai politik yang semestinya bertanggung jawab mengregasi kepentingan dan mewujudkannya. Memaksa partai politik agar menjadi sasaran tembak tuntutan kepentingan menjadi perlu untuk dilakukan. Selain itu, pendidikan politik harus hadir untuk mendorong partisipasi warga bukan hanya untuk sekedar memilih atau menggunakan hak pilihnya, tetapi mendorong partisipasi politik berupa keterlibatan untuk mengha-

silkan dan merumuskan kepentingan bersama pada masa pemilu serta mengawasinya, bahkan turut terlibat menuntut kembali kepentingannya pada masa pasca pemilu jika partai politik mangkir dalam pembahasan regulasi dan anggaran.

Hal ketiga, aktor representasi politik non-elektoral seperti organisasi masyarakat sipil, gerakan, dan serikat melakukan fungsi agregasi kepentingan seringkali bersifat elitis dan tidak mendorong partisipasi politik warga agar memiliki akses untuk terlibat dalam memengaruhi keputusan. Selain itu aktor representasi non-elektoral juga kadang terjebak mentransaksikan kepentingannya kepada salah satu kekuatan politik, sehingga tidak melihat kepentingan yang diusung harus dapat hadir dan diwujudkan terlepas dari siapapun yang kemudian memenangkan posisi politik.

Keempat, representasi politik adalah suatu bentuk hubungan yang bisa bersifat antagonistik, tidak selalu wakil dan terwakil dalam kondisi harmoni tetapi bisa bertransformasi menjadi 'kita' dan 'mereka'; ataupun 'kawan' atau 'lawan'. Artinya hubungan yang terbentuk bersifat dinamis mengacu pada kepentingan, yang menjadi pusat diskursus, untuk mendefinisikan bentuk hubungan di antara mereka. Kemungkinan bahwa kepentingan politik yang disepakati kemudian dibajak atau diabaikan oleh wakil, maka klaim representasi politik bisa hadir dari mana saja (klaim representasi politik non-elektoral) untuk menghadirkan kembali kepentingan untuk kemudian memaksa dan menuntut komitmen terhadap kepentingan, yang pada akhirnya membentuk hubungan yang bersifat antagonistik. Peran dari aktor representasi politik non-elektoral menjadi teramat penting dalam proses agregasi dan menghadirkan kepentingan, termasuk mendorong antagonisme posisi politik kekuatan di parlemen terhadap suatu wacana atau isu.

Sebagai penutup, gerakan perempuan perlu melakukan klaim representasi politik non-elektoral untuk menghadirkan kembali kepentingan. Urgensi gerakan perempuan untuk memaksa dan menuntut komitmen partai politik terhadap kepentingan perempuan, yang pada akhirnya membentuk hubungan yang bersifat antagonistik. Peran dari aktor representasi politik non-elektoral menjadi teramat penting dalam

proses agregasi dan menghadirkan kepentingan, termasuk mendorong antagonisme posisi politik kekuatan di parlemen terhadap suatu wacana atau isu.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Irwansyah, Anna Margret, Yolanda Panjaitan, dan Mia Novitasari. 2013. *Paradoks Representasi Politik Perempuan*. Depok: Puskapol UI.
- KPU RI. 2014. *Laporan dan Publikasi Data KPU RI 2009 – 2014*. Jakarta: KPU RI.
- Komnas Perempuan. 2016. *Laporan dan Publikasi Komnas Perempuan 2014-2016*. Jakarta: Komnas Perempuan.
- Koalisi Perempuan Indonesia. 2013. *Laporan Tahunan dan Publikasi Koalisi Perempuan Indonesia 2013*. Jakarta: Koalisi Perempuan Indonesia.
- Krook, Mona Lena. 2009. *Quotas for Women in Politics*. New York: Oxford University Press.
- Margret, Anna, Christina Dwi Susanti, Dirga Ardiansa, Fariz Panghegar, dkk. 2014. *Pendidikan Pemilih tentang Transaksi Politik dalam Pemilu*. Depok: Puskapol.
- Marwah, Sofa. 2016. "Representasi Perempuan dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Serentak di Jawa Tengah Tahun 2015." *Jurnal Politik 1* (No.2): 263-281.
- Osborn, Tracy L. 2012. *How Women Represent Women*. New York: Oxford University Press.
- Philips, Ann. 1995. *Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1967. *The Concept of Representation*. London: University of California Press.
- Puskapol UI. 2010. Kajian Implementasi Kebijakan Afirmatif Hasil Pemilu 2009 dan Rekomendasi Kebijakan. Depok: Puskapol UI.
- \_\_\_\_\_. 2010. Laporan Workshop Refleksi Gerakan Politik Perempuan. Depok: Puskapol UI.
- \_\_\_\_\_. 2010. Naskah Analisis Perolehan Kursi Partai Demokrat di DPR dan DPRD Pemilu 2009. Depok: Puskapol UI.

- \_\_\_\_\_. 2014. Analisis Perolehan Suara dalam Pemilu 2014: Refleksi Kritis Komitmen Internal Partai Politik Soal Keterpilihan Perempuan. Depok: Puskapol UI.
- \_\_\_\_\_. 2016. Grand Design Peningkatan Keterwakilan Perempuan di Legislatif Pada Pemilu 2019. Depok: Puskapol UI.
- Shapiro, Ian. Susan C. Stokes, Elisabeth Jean Wood, dan Alexander S. Kirshner. 2009. *Political Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Stokes, Susan, Thad Dunning, Marcelo Nazareno, dan Valeria Brusco. 2013. *Brokers, Voters, and, Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. NY: Cambridge University Press.
- Suseno, Nuri. 2013. *Representasi Politik Perkembangan dari Ajektiva ke Teori*. Depok: Puskapol UI.
- Tremblay, Manon. 2008. *Women and Legislative Representation*. New York: Palgrave Macmillan.
- Viera, Monica Brito and David Runciman. 2008. *Representation*. Cambridge: Polity Press.
- [www.datapolitik.org](http://www.datapolitik.org).

